



ISSN: 2595-1661

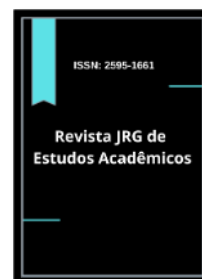
ARTIGO

Listas de conteúdos disponíveis em [Portal de Periódicos CAPES](https://portal.periodicos.capes.gov.br/)

## Revista JRG de Estudos Acadêmicos

Página da revista:

<https://revistajrg.com/index.php/jrg>



### Aposentadoria rural e segurado especial: desafios probatórios e administrativos para efetivação do direito previdenciário no Brasil

Rural retirement and special insured persons: evidentiary and administrative challenges to the effective implementation of social security law in Brazil

DOI: 10.55892/jrg.v8i19.2740

ARK: 57118/JRG.v8i19.2740

Recebido: 23/11/2025 | Aceito: 27/11/2025 | Publicado on-line: 30/11/2025

Lara Emanuela Alves Sá<sup>1</sup>

<https://orcid.org/0009-0008-3475-7884>

<https://lattes.cnpq.br/7393905537285394>

Faculdade Serra do Carmo, TO, Brasil

E-mail: laraemmanuel1801@gmail.com

Guilherme Augusto Martins Santos<sup>2</sup>

<https://orcid.org/0000-0002-4714-7558>

<http://lattes.cnpq.br/5881131138349838>

Faculdade Serra do Carmo, TO, Brasil

E-mail: guilherme.am@unitins.edu.br



### Resumo

Este estudo analisa os obstáculos enfrentados pelos segurados especiais na comprovação da atividade rural para fins de aposentadoria por idade no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). Parte-se da questão: quais são os principais entraves probatórios, administrativos e jurídicos enfrentados por esses segurados? A pesquisa é qualitativa, baseada em legislação, instruções normativas do INSS e jurisprudência dos tribunais superiores. Constatou-se que o excesso de formalismo probatório, a falta de capacitação dos servidores, a deficiência de assistência jurídica e a exclusão digital são os principais fatores que comprometem a efetividade da proteção previdenciária rural. Propõem-se medidas normativas, administrativas e tecnológicas para ampliar o acesso ao benefício e fortalecer a justiça social prevista na Constituição de 1988.

**Palavras-chave:** aposentadoria por idade; INSS; previdência social; prova rural; segurado especial.

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Faculdade Serra do Carmo, TO, Brasil.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pelo Centro Universitário de Brasília. Professor de Direito da Faculdade Serra do Carmo, Brasil. Advogado.

## Abstract

*This study analyzes the obstacles faced by special insured individuals in proving rural activity for the purpose of old-age retirement under the General Social Security Regime (RGPS). It begins with the question: what are the main evidentiary, administrative, and legal obstacles faced by these insured individuals? The research is qualitative, based on legislation, INSS (Brazilian National Institute of Social Security) normative instructions, and jurisprudence from higher courts. It was found that excessive evidentiary formalism, lack of staff training, deficient legal assistance, and digital exclusion are the main factors compromising the effectiveness of rural social security protection. Normative, administrative, and technological measures are proposed to expand access to benefits and strengthen the social justice enshrined in the 1988 Constitution.*

**Keywords:** Retirement due to age; INSS (Brazilian National Social Security Institute); social security; proof of rural work; special insured person.

## 1. Introdução

A Seguridade Social, instituída como um direito essencial pela Constituição Federal de 1988, inaugurou um novo paradigma de proteção social no Brasil, baseado nos valores da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da universalidade da cobertura. Nesse contexto, o legislador reconheceu a relevância do trabalhador rural inserido em regime de economia familiar, criando a figura do segurado especial dentro do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a fim de garantir proteção previdenciária a um grupo historicamente vulnerável e invisibilizado pelas políticas públicas.

A partir da Lei nº 8.213/1991 e do Decreto nº 3.048/1999, o segurado especial passou a ter direitos específicos, com regras diferenciadas de contribuição e acesso a benefícios, especialmente à aposentadoria por idade. No entanto, a persistente distância entre o texto legal e a realidade socioeconômica do meio rural revela um quadro de desigualdade estrutural, caracterizado pela ausência de documentação formal, pela dificuldade de acesso a serviços públicos e pela burocracia excessiva dos procedimentos administrativos.

A escassa presença do Estado nas comunidades rurais, somada à predominância da informalidade nas relações de trabalho agrícola, tem tornado complexa a comprovação da atividade rural exigida para a concessão de benefícios previdenciários. Essa situação tem resultado em altos índices de indeferimentos administrativos e, conseqüentemente, em crescente judicialização das demandas rurais, transformando o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em um verdadeiro filtro de acesso ao benefício, em vez de um instrumento de inclusão.

Diante desse cenário, o presente estudo tem como problema central a seguinte questão: Quais são os principais obstáculos probatórios enfrentados pelos segurados especiais na comprovação da atividade rural para obtenção da aposentadoria por idade no RGPS?

O objetivo geral é analisar os entraves jurídicos, administrativos e probatórios que dificultam a efetividade desse direito, enquanto os objetivos específicos consistem em: (i) examinar o arcabouço normativo aplicável ao segurado especial; (ii) identificar as falhas nas práticas administrativas do INSS e as divergências com a jurisprudência consolidada; e (iii) propor medidas de aprimoramento normativo, tecnológico e institucional para garantir maior acesso à aposentadoria rural.

A metodologia adotada é de natureza qualitativa e exploratória, utilizando o método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica e documental. Foram analisadas a legislação previdenciária vigente, as Instruções Normativas do INSS, as decisões do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e dos Tribunais Regionais Federais, além de dados de instituições como IBGE, CNJ, CGU e Ministério da Gestão e Inovação. O recorte temporal abrange o período de 2018 a 2025, de modo a refletir as mudanças normativas e tecnológicas recentes que impactam a administração previdenciária rural.

A relevância científica e social desta pesquisa está em contribuir para o debate sobre o equilíbrio entre eficiência administrativa e proteção social, com ênfase no reconhecimento do trabalhador rural como sujeito de direitos. O estudo busca demonstrar que a efetividade da Previdência Social depende não apenas de normas bem estruturadas, mas de uma gestão pública sensível à realidade do campo e comprometida com a inclusão e a justiça social.

O trabalho está estruturado em quatro capítulos: o primeiro apresenta a evolução histórica e o conceito jurídico do segurado especial; o segundo aborda as exigências legais e as dificuldades probatórias e administrativas enfrentadas para comprovar a atividade rural; o terceiro propõe medidas de mitigação dos obstáculos e de fortalecimento da política previdenciária; e o quarto analisa a efetividade e os desafios para a consolidação dos direitos previdenciários rurais.

Ao final, pretende-se contribuir para o fortalecimento das políticas públicas de inclusão previdenciária e para a construção de um sistema mais acessível, justo e coerente com os princípios constitucionais que regem a Seguridade Social brasileira.

## **2. Metodologia**

O presente artigo adota uma abordagem qualitativa, possuindo natureza exploratória e descritiva, baseada no método dedutivo. A legislação previdenciária atual, as diretrizes administrativas do INSS e as decisões dos tribunais superiores sobre a comprovação da atividade rural do segurado especial foram examinadas. A pesquisa se fundamentou em estudos bibliográficos e documentais, abrangendo doutrina especializada e informações oficiais que situam o contexto rural. O período de 2018 a 2025 foi escolhido como recorte temporal em razão das alterações normativas e administrativas que afetam o reconhecimento do direito à aposentadoria. A análise dos materiais adotou uma abordagem interpretativa, fundamentada nos princípios constitucionais da seguridade social, com o objetivo de identificar os principais entraves jurídicos, administrativos e probatórios enfrentados pelos segurados especiais, além de sugerir medidas para facilitar o acesso aos benefícios.

## **3. O SEGURADO ESPECIAL NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONCEITO, DIREITOS E EVOLUÇÃO HISTÓRICA**

A história da seguridade social no Brasil é marcada por constantes transformações, buscando adequar-se ao contexto socioeconômico de um país de dimensões continentais, marcado por desigualdades regionais e pela coexistência de diferentes formas de produção. Nesse cenário, a figura do segurado especial surge como um dos pilares da política de proteção previdenciária, destinada a amparar os trabalhadores rurais em regime de economia familiar, grupo que, por muito tempo, esteve à margem da proteção social e da legislação previdenciária.

De acordo com o artigo 11, inciso VII, da Lei nº 8.213/1991, considera-se segurado especial o produtor rural, parceiro, meeiro, arrendatário, pescador artesanal ou membro de comunidade extrativista que exerça atividade individualmente ou em

regime de economia familiar, sem a utilização de empregados permanentes. O Decreto nº 3.048/1999, que regulamenta o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), complementa esse conceito ao reconhecer que o labor rural exercido de forma modesta e voltado prioritariamente à subsistência constitui base suficiente para a filiação previdenciária.

O §1º do artigo 11 da Lei nº 8.213/91 define que o regime de economia familiar é aquele em que o trabalho é indispensável à subsistência e ao desenvolvimento socioeconômico do núcleo, sendo exercido em condições de mútua dependência e colaboração. Tal modelo reflete o caráter comunitário da vida rural e a ausência de vínculos formais de emprego, aspectos que explicam as dificuldades históricas de comprovação do tempo de serviço para fins previdenciários.

Segundo Martinez (2018, p. 134), “o segurado especial revela a verdadeira face do campo brasileiro, que permaneceu por muito tempo invisível perante as leis previdenciárias”. Essa categoria, portanto, representa o esforço do Estado brasileiro em incluir na proteção previdenciária trabalhadores cuja contribuição econômica é expressiva, embora frequentemente informal e não mensurável pelas métricas urbanas de emprego e renda.

A trajetória do trabalhador rural como sujeito de direitos previdenciários é recente. O FUNRURAL, instituído pela Lei Complementar nº 11/1971, foi o primeiro instrumento de inclusão previdenciária do campo, ainda que com benefícios inferiores aos concedidos aos trabalhadores urbanos. A Constituição Federal de 1988, contudo, representou um marco de universalização da seguridade social ao integrar, de forma indissociável, as políticas de saúde, assistência e previdência social, conforme o artigo 194, fundamentando-se nos princípios da universalidade da cobertura, da equidade no financiamento e da solidariedade social.

Com a Carta de 1988, o trabalhador rural foi definitivamente incluído como segurado obrigatório do RGPS, superando a distinção entre o meio urbano e o rural. Como destacam Castro e Lazzari (2023, p. 89), “a Constituição de 1988 representou uma verdadeira virada na proteção previdenciária rural, ao instaurar um sistema contributivo-solidário que conferiu aos trabalhadores rurais direitos equivalentes aos dos urbanos”. A criação do segurado especial, nesse contexto, foi uma resposta constitucional à histórica carência de cidadania previdenciária no campo.

A legislação ordinária consolidou esse avanço com a promulgação da Lei nº 8.213/1991 e de seu regulamento (Decreto nº 3.048/1999), assegurando a igualdade material entre os trabalhadores urbanos e rurais e reconhecendo as especificidades da atividade agrícola, marcadas pela sazonalidade, informalidade e baixa renda. O segurado especial, diferentemente dos demais contribuintes, contribui de forma diferenciada, incidindo sua contribuição sobre o valor bruto da comercialização da produção, conforme o artigo 25 da Lei nº 8.212/1991, o que concretiza o princípio da justiça contributiva (art. 195, §5º, CF/88).

O direito à aposentadoria por idade rural é uma das expressões mais significativas dessa política de inclusão. O artigo 48, §1º, da Lei nº 8.213/91 prevê idade mínima reduzida de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, desde que comprovado o exercício de atividade rural, ainda que de forma descontínua, por tempo equivalente à carência de 180 meses. Essa flexibilização representa uma forma de justiça distributiva, reconhecendo o caráter penoso e as condições adversas do trabalho no campo.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem consolidado o entendimento de que as provas apresentadas pelo segurado especial devem ser analisadas de modo amplo e flexível, considerando a peculiar informalidade do labor

rural. No AgInt no REsp 1.352.721/SP, o STJ reconheceu que o tempo de serviço rural pode ser comprovado por meio de início de prova material, complementado por prova testemunhal idônea, reforçando a natureza protetiva do direito previdenciário.

Para Ibrahim (2022, p. 302), a aposentadoria rural por idade concretiza o princípio da justiça distributiva, pois reconhece a desigualdade material entre os trabalhadores urbanos e rurais, ao mesmo tempo em que reduz a idade mínima e flexibiliza a prova. Tal benefício reflete a obrigação constitucional do Estado de promover a dignidade da pessoa humana, valorizando o trabalho agrícola como elemento estruturante da economia nacional.

Além disso, os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da igualdade (art. 5º, caput) e da solidariedade (art. 3º, I, CF/88) orientam a aplicação das normas previdenciárias e impõem ao Estado a adoção de medidas que garantam a proteção efetiva ao segurado especial. Como destaca Ibrahim (2023, p. 59), a dignidade humana é o alicerce da seguridade social, demandando políticas inclusivas e adaptadas à realidade socioeconômica dos trabalhadores rurais.

A relevância do segurado especial transcende o aspecto previdenciário. O Censo Agropecuário de 2017, publicado pelo IBGE, indica que a agricultura familiar é responsável por aproximadamente 70% dos alimentos consumidos no país e por milhões de postos de trabalho no meio rural, sendo, portanto, essencial para a segurança alimentar e o desenvolvimento sustentável.

Como observa Cordeiro (2020, p. 214), a proteção previdenciária dos trabalhadores rurais “não é apenas uma questão de justiça social, mas também uma estratégia de fortalecimento econômico, capaz de conter o êxodo rural e reduzir as desigualdades regionais”. Nesse sentido, a previdência rural cumpre função social dupla: promove a cidadania e contribui para o equilíbrio econômico do país.

### **3.1. A PROVA DA ATIVIDADE RURAL: EXIGÊNCIAS LEGAIS, JURISPRUDÊNCIA E NORMAS ADMINISTRATIVAS**

A comprovação do exercício da atividade rural constitui o principal desafio enfrentado pelos segurados especiais no acesso à aposentadoria por idade no Regime Geral de Previdência Social (RGPS). A dificuldade decorre da natureza informal do trabalho agrícola e da ausência de registros formais de vínculo empregatício, o que impõe ao segurado o ônus de demonstrar sua condição por meio de documentos muitas vezes escassos ou inexistentes.

O artigo 55, §3º, da Lei nº 8.213/1991 estabelece que o tempo de serviço do trabalhador rural será comprovado mediante início de prova material, não sendo admitida prova exclusivamente testemunhal. O Decreto nº 3.048/1999, em seu artigo 47, repete a exigência e acrescenta que a documentação deve ser contemporânea ao período a ser comprovado. Esse arcabouço normativo busca assegurar a fidedignidade da prova, mas, na prática, acaba restringindo o acesso ao benefício, sobretudo em comunidades rurais onde predomina a informalidade.

A Instrução Normativa PRES/INSS nº 128/2022, que consolida os procedimentos administrativos, elenca uma série de documentos aceitos como início de prova material, dentre os quais se destacam: 1) contrato de arrendamento, parceria, meação ou comodato rural; 2) declaração de sindicato de trabalhadores rurais ou colônia de pescadores, devidamente homologada pelo INSS; 3) notas fiscais de venda da produção rural; 4) comprovantes de cadastro no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); 5) bloco de notas do produtor rural; 6) comprovantes de recolhimento de contribuição previdenciária sobre a comercialização da produção; 7) certidões de casamento, nascimento ou óbito nas quais conste a



profissão de lavrador, agricultor ou pescador; 8) comprovantes de matrícula ou frequência escolar de filhos em escolas rurais; 9) comprovantes de participação em programas de crédito rural ou associativismo agrícola; e 10) declarações emitidas por órgãos públicos federais, estaduais ou municipais que reconheçam o exercício da atividade rural.

O rigor excessivo na análise desses documentos tem levado ao indeferimento de inúmeros pedidos de aposentadoria, especialmente quando há pequenas divergências formais ou ausência de registros contínuos.

Segundo Castro e Lazzari (2023, p. 431), a comprovação da atividade rural deve ser interpretada à luz do princípio da proteção social, que orienta todo o Direito Previdenciário. Para os autores, “a exigência de documentação deve servir para assegurar a veracidade das alegações, e não para criar barreiras artificiais ao reconhecimento de um direito social constitucionalmente assegurado”. Essa visão reforça a necessidade de uma abordagem equilibrada entre a exigência de prova e a realidade social do campo.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem sido determinante para a consolidação de um entendimento mais protetivo. No julgamento do Tema 554, o Tribunal fixou a tese de que “é possível reconhecer o tempo de serviço rural mediante início de prova material, ainda que os documentos estejam em nome de terceiros do mesmo grupo familiar”. Essa decisão ampliou o alcance da proteção ao reconhecer a dinâmica da economia familiar rural, em que os documentos costumam ser emitidos em nome do chefe do núcleo familiar, mas o trabalho é compartilhado entre todos os membros.

Outros precedentes reforçam essa interpretação. No REsp 1.321.493/PR, o STJ decidiu que a ausência de documentos em nome próprio não impede o reconhecimento do tempo rural, desde que haja coerência entre a prova testemunhal e os elementos materiais apresentados. O Tribunal tem reiteradamente afirmado que o início de prova material deve ser entendido de forma ampla e que a prova testemunhal, embora subsidiária, tem papel fundamental para confirmar o contexto social do labor.

A Turma Nacional de Uniformização (TNU) também tem contribuído para a consolidação de entendimentos sobre o tema. No Tema 3, firmou o entendimento de que “a certidão de casamento ou de nascimento com a qualificação de lavrador é início de prova material válido”, desde que corroborada por outros elementos. Essa posição reforça a função social da prova documental como instrumento de viabilização, e não de restrição, do direito previdenciário.

Entretanto, na esfera administrativa, observa-se uma aplicação excessivamente formalista das normas internas do INSS, em contraste com a jurisprudência protetiva dos tribunais. A exigência de documentação completa e contemporânea, muitas vezes impossível de ser apresentada por trabalhadores rurais de baixa escolaridade e renda, transforma o processo de concessão em uma verdadeira prova de exclusão. Como observa Ibrahim (2022, p. 311), “a rigidez administrativa contrasta com o espírito protetivo da Previdência Social e produz uma seletividade incompatível com o princípio da universalidade da cobertura”.

O resultado prático dessa rigidez é a judicialização crescente das demandas rurais, fenômeno que evidencia a distância entre o direito formal e o direito material. Dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2024) apontam que mais de 40% das ações previdenciárias em trâmite no país referem-se a benefícios rurais, e, em grande parte delas, a controvérsia central é a comprovação da atividade agrícola. Essa

realidade impõe custos ao sistema judiciário e priva os segurados de uma resposta célere e adequada à sua condição de vulnerabilidade.

A dificuldade probatória também é acentuada pela falta de orientação adequada aos segurados e pela deficiência na capacitação dos servidores do INSS, que muitas vezes aplicam as normas de forma literal, sem considerar as orientações jurisprudenciais consolidadas. Como observa Rocha (2021, p. 142), “a ausência de sensibilidade social na análise dos pedidos previdenciários ruralizados perpetua a exclusão que a Constituição buscou eliminar, transferindo ao Judiciário a responsabilidade por corrigir falhas que deveriam ser resolvidas na via administrativa”.

Um dos instrumentos criados para mitigar essas desigualdades é o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), instituído pelo Decreto nº 11.326/2006 e aprimorado pela Lei nº 14.595/2023. O cadastro unifica informações sobre agricultores familiares e tem potencial para facilitar a comprovação de atividade rural. No entanto, sua implementação ainda é incipiente e desigual entre as regiões, limitando seus efeitos práticos no processo previdenciário.

Para além da legislação e da jurisprudência, é fundamental reconhecer o papel da prova testemunhal como elemento de justiça social. Em comunidades rurais onde há carência documental, os testemunhos representam a memória viva das relações de trabalho e da economia local. A valorização desse meio probatório, desde que consistente e corroborado por indícios materiais, contribui para equilibrar a desigualdade estrutural existente entre o campo e as exigências burocráticas do Estado.

### **3.2. MEDIDAS PARA MITIGAR OS OBSTÁCULOS PROBATÓRIOS E GARANTIR O DIREITO PREVIDENCIÁRIO**

A superação dos entraves enfrentados pelos segurados especiais no processo de reconhecimento da aposentadoria rural exige a adoção de medidas normativas, administrativas e tecnológicas que aproximem a realidade social do campo das exigências legais do sistema previdenciário. Para alcançar maior efetividade, é necessário articular esforços entre o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), os entes federativos e as instituições que atuam na promoção dos direitos sociais, adotando práticas que conciliem eficiência administrativa e justiça social.

A primeira medida essencial é a simplificação e padronização dos procedimentos administrativos. O excesso de formalismo e a diversidade de interpretações regionais sobre a prova da atividade rural geram insegurança jurídica e dificultam o acesso ao benefício. A uniformização das práticas, mediante instruções normativas claras e aplicadas de modo equitativo em todo o território nacional, contribui para a celeridade processual e reduz a necessidade de judicialização. O INSS deve aprimorar a integração de sistemas internos e revisar rotinas operacionais para assegurar maior transparência e previsibilidade nos atos decisórios.

Em complemento, destaca-se a necessidade de ampliar a capacitação técnica dos servidores que atuam na análise de benefícios rurais. Muitos indeferimentos decorrem da falta de compreensão da dinâmica do trabalho em regime de economia familiar. A formação continuada dos servidores, com enfoque em aspectos sociais e jurídicos do meio rural, bem como na aplicação prática da jurisprudência dos tribunais superiores, é indispensável para que a atuação administrativa reflita o caráter protetivo do Direito Previdenciário. Conforme observa Ibrahim (2022, p. 317), a capacitação institucional é instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana no âmbito da gestão pública.

Outra medida relevante é a modernização tecnológica e a digitalização dos processos administrativos, especialmente nas áreas rurais. O sistema “Meu INSS”, embora tenha ampliado o acesso urbano aos serviços previdenciários, ainda enfrenta barreiras de conectividade e exclusão digital nas comunidades rurais. É fundamental que o Estado invista na expansão da infraestrutura de internet e na criação de postos de atendimento descentralizados, com suporte presencial e técnico aos segurados especiais. Essa política de inclusão digital, em conformidade com a Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), deve assegurar que a tecnologia sirva como ponte, e não como barreira, ao exercício de direitos.

Na mesma direção, propõe-se o fortalecimento das parcerias interinstitucionais entre o INSS, os sindicatos rurais, as prefeituras e as Defensorias Públicas. Essas entidades desempenham papel essencial na orientação e na assistência aos segurados, auxiliando na coleta documental, na elaboração de requerimentos e na intermediação com o órgão previdenciário. O envolvimento direto da Defensoria Pública da União (DPU), por meio de mutirões de atendimento e campanhas itinerantes, tem se mostrado uma estratégia eficaz para reduzir as desigualdades de acesso e garantir atendimento humanizado às populações do campo.

Além disso, é imprescindível o aprimoramento normativo e interpretativo da legislação previdenciária rural. As sucessivas instruções normativas e alterações administrativas muitas vezes criam incertezas jurídicas e exigem constante atualização do segurado. A edição de uma norma consolidada e de caráter permanente, aprovada com base em diálogo interinstitucional e participação social, poderia reduzir os conflitos interpretativos e alinhar a administração previdenciária aos princípios constitucionais da eficiência (art. 37, caput, CF/88) e da segurança jurídica (art. 5º, XXXVI, CF/88).

Uma outra medida indispensável é a valorização da prova testemunhal e comunitária. Em muitas localidades rurais, a ausência de documentos formais é compensada pela coesão social e pela memória coletiva das comunidades. A oitiva de testemunhas deve ser conduzida com respeito à realidade local e utilizada como meio legítimo de comprovação, desde que corroborada por indícios materiais. Essa valorização encontra amparo na jurisprudência consolidada do STJ e da TNU, que reconhecem a relevância da prova testemunhal como elemento essencial de justiça social.

Por fim, propõe-se a criação de um sistema nacional unificado de informações rurais, integrando dados do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), do Cadastro Único (CadÚnico) e de órgãos como o Incra e as Secretarias Municipais de Agricultura. Essa integração permitiria ao INSS cruzar automaticamente informações de produção, renda e propriedade, reduzindo o ônus probatório do segurado e promovendo maior eficiência na análise administrativa. Essa medida está em consonância com os princípios da economicidade e da tecnologia a serviço do interesse público, previstos na Lei do Governo Digital.

A implementação dessas medidas depende de planejamento intersetorial, alocação orçamentária adequada e compromisso político com a efetivação dos direitos sociais. A Previdência Social, enquanto instrumento de justiça distributiva, deve ser administrada de forma humanizada, aproximando a norma jurídica da realidade concreta dos segurados especiais.



### 3.3. A EFETIVIDADE DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS DO SEGURADO ESPECIAL E OS DESAFIOS PARA SUA CONSOLIDAÇÃO

A efetividade dos direitos previdenciários rurais, especialmente no que se refere ao acesso à aposentadoria por idade do segurado especial, constitui um dos maiores desafios contemporâneos da Previdência Social brasileira. Apesar dos avanços normativos e jurisprudenciais obtidos nas últimas décadas, persiste um abismo entre o reconhecimento formal dos direitos e sua concretização prática, refletindo a desigualdade estrutural que marca o campo brasileiro.

O artigo 194 da Constituição Federal estabelece que a seguridade social deve ser organizada com base na universalidade da cobertura e do atendimento, na equidade na forma de participação no custeio e na diversidade da base de financiamento. Tais princípios, contudo, não têm se materializado plenamente na realidade das comunidades rurais. A ausência de políticas públicas efetivas, a burocracia excessiva e a carência de informação acessível criam um cenário em que o direito constitucional à previdência se transforma, muitas vezes, em uma promessa distante.

A concretização da proteção previdenciária rural depende de uma atuação estatal articulada e permanente. É indispensável que o Estado assuma o compromisso de garantir não apenas a concessão de benefícios, mas também o acompanhamento, a orientação e a fiscalização de forma contínua. A criação de programas de extensão previdenciária voltados às zonas rurais, com equipes multidisciplinares e ações itinerantes, representa um caminho eficaz para ampliar a inclusão e reduzir as desigualdades de acesso.

Outro fator essencial para a efetividade dos direitos é o fortalecimento da gestão administrativa e da transparência institucional. O processo de concessão de benefícios deve ser célere, padronizado e acompanhado de mecanismos de controle social. A falta de uniformidade nas decisões do INSS, tanto entre as agências quanto entre os servidores, gera insegurança e reforça a percepção de arbitrariedade. O aprimoramento dos sistemas digitais, a integração de cadastros públicos e a transparência nos critérios de análise são medidas que favorecem a justiça administrativa e fortalecem a confiança dos segurados no Estado.

O Poder Judiciário, por sua vez, tem desempenhado um papel fundamental como instrumento de correção das falhas administrativas. No entanto, a judicialização excessiva revela tanto a importância do Judiciário quanto a ineficiência das instâncias administrativas em garantir o direito de forma espontânea. As decisões judiciais, embora efetivas em casos concretos, produzem efeitos limitados quando não acompanhadas de políticas estruturais que previnam novas violações. Nesse sentido, a implementação das decisões judiciais deve ser compreendida como ponto de partida para o aperfeiçoamento das práticas administrativas, e não como substituto da ação estatal.

A educação previdenciária também se apresenta como instrumento estratégico de consolidação dos direitos. A falta de conhecimento sobre as normas, os prazos e os documentos necessários à comprovação da atividade rural é uma das principais causas de indeferimento. Campanhas educativas, parcerias com sindicatos e programas de orientação técnica podem empoderar os segurados e reduzir a dependência de intermediários. A informação, quando democratizada, se converte em mecanismo de emancipação social e de fortalecimento da cidadania previdenciária.

Outro elemento que impacta a efetividade é a exclusão digital, ainda predominante nas áreas rurais. A crescente digitalização dos serviços públicos, embora importante para a eficiência administrativa, deve ser acompanhada de

políticas de inclusão tecnológica que considerem as limitações de acesso à internet, a baixa escolaridade e a ausência de capacitação digital. Sem medidas de compensação, o avanço tecnológico pode acentuar desigualdades, transformando-se em nova forma de exclusão.

É igualmente relevante reforçar o papel das instituições de controle e defesa de direitos, como o Ministério Público, as Defensorias Públicas e o Tribunal de Contas da União. Essas instituições exercem função essencial de fiscalização e promoção da efetividade das políticas públicas, devendo atuar de forma coordenada com o INSS e os entes federativos para identificar falhas, propor melhorias e garantir que os recursos públicos sejam aplicados de maneira eficiente e transparente.

A consolidação dos direitos previdenciários rurais passa também pela valorização do trabalho agrícola como expressão de dignidade e cidadania. O segurado especial não deve ser visto apenas como beneficiário de políticas assistenciais, mas como sujeito de direitos e protagonista do desenvolvimento sustentável do país. A proteção previdenciária, nesse contexto, transcende o aspecto econômico: é um instrumento de justiça social, de permanência no campo e de fortalecimento das comunidades rurais.

A construção de um sistema previdenciário verdadeiramente inclusivo exige uma visão ampliada da política pública, que integre os princípios da solidariedade e da dignidade humana às práticas administrativas. Isso implica reconhecer que a efetividade dos direitos previdenciários rurais não depende apenas da existência de leis, mas da capacidade do Estado de transformá-las em realidade concreta, assegurando a todos os trabalhadores do campo o pleno exercício de sua cidadania.

#### 4. Conclusão

A pesquisa permitiu concluir que o acesso à aposentadoria por idade do segurado especial, no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), ainda é limitado por barreiras de natureza probatória, administrativa e estrutural. Embora a legislação previdenciária brasileira, especialmente a Lei nº 8.213/1991, represente um marco de inclusão social, a realidade do campo demonstra que o direito à proteção previdenciária permanece distante de sua plena efetividade, em razão da rigidez burocrática e da falta de políticas públicas integradas voltadas às populações rurais.

O estudo identificou que o principal obstáculo enfrentado pelos segurados especiais está na comprovação da atividade rural, exigência que, na prática, desconsidera a informalidade característica da economia familiar agrícola. A análise revelou que a interpretação restritiva adotada pelo INSS, aliada à ausência de orientação técnica e inclusão digital, tem gerado elevado número de indeferimentos e alimentado o fenômeno da judicialização previdenciária rural. Dessa forma, responde-se ao problema central da pesquisa: os maiores entraves à efetividade da aposentadoria rural decorrem da dificuldade probatória e da inadequação dos critérios administrativos à realidade social dos trabalhadores do campo.

A atuação do Poder Judiciário tem se mostrado essencial para corrigir as falhas da via administrativa, garantindo a concretização de direitos fundamentais. Contudo, a dependência crescente de decisões judiciais evidencia a fragilidade do Estado em assegurar o cumprimento espontâneo das normas previdenciárias. A efetividade da política rural exige, portanto, que o Estado adote medidas preventivas, estruturantes e coordenadas, como a simplificação dos procedimentos, a capacitação dos servidores e a valorização da prova testemunhal e comunitária, de modo a transformar o direito reconhecido em direito efetivamente garantido.

Conclui-se que a efetivação da aposentadoria do segurado especial demanda um sistema previdenciário mais humano, acessível e compatível com a realidade rural. Somente por meio de uma gestão pública eficiente, inclusiva e comprometida com os princípios da dignidade da pessoa humana, da universalidade da cobertura e da justiça social, será possível assegurar aos trabalhadores do campo o exercício pleno de sua cidadania e o reconhecimento do seu papel fundamental na construção econômica e social do país.

## Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 1991. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 fev. 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Institui o Governo Digital e dispõe sobre aumento da eficiência pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999. Aprova o Regulamento da Previdência Social. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 maio 1999. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional do Seguro Social. Instrução Normativa nº 128, de 28 de março de 2022. Brasília, DF: INSS, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inss>. Acesso em: 30 out. 2025.

CASTRO, Carlos Alberto Pereira de; LAZZARI, João Batista. Manual de Direito Previdenciário. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

CORDEIRO, Ana Paula. Previdência Social e Inclusão no Meio Rural. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). Relatório de Avaliação de Processos do INSS 2023. Brasília, DF: CGU, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu>. Acesso em: 30 out. 2025.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números 2023. Brasília, DF: CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 30 out. 2025.



IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico e Agropecuário 2022. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. PNAD Contínua 2022. Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

IBRAHIM, Fábio Zambitte. Curso de Direito Previdenciário. 26. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MINISTÉRIO DA GESTÃO E INOVAÇÃO. Relatório de Transformação Digital do Governo Federal 2023. Brasília, DF: MGI, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao>. Acesso em: 30 out. 2025.

ROCHA, Daniel Machado da. Seguridade Social: fundamentos, princípios e organização. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). Recurso Especial nº 1.348.633/SP. Rel. Min. Herman Benjamin. DJe 19 dez. 2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário nº 597.821/RS. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. DJe 10 fev. 2010, Brasília, DF, Disponível em: <https://www.portal.stf.jus.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ). AgInt no REsp 1.352.721/SP. Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho. DJe 11 maio 2015. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 30 out. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO (TRF4). AC 5010484-62.2021.4.04.9999. Rel. Des. João Batista Pinto Silveira, j. 23 mar. 2022. Disponível em: <https://www.trf4.jus.br>. Acesso em: 30 out. 2025.